provincie GELDERLAND

PROVINCIAAL BLAD

Officiële uitgave van provincie Gelderland.

Nr. 5818

2 september

2015

Beleidsregels uitvoering herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard 2015

GEDEPUTEERDE STATEN VAN GELDERLAND

maken bekend dat zij in hun vergadering van 25 augustus 2015 het volgende hebben besloten:

GEDEPUTEERDE STATEN VAN GELDERLAND

Overwegende dat:

Provinciale Staten van Gelderland bij besluit van 25 februari 2015 het provinciaal inpassingsplan ‘Tuinbouw Bommelerwaard’ hebben vastgesteld;

artikel 1.35 jo. artikel 28 van de planregels van het Inpassingsplan ‘Tuinbouw Bommelerwaard’ de bevoegdheid bevat voor Gedeputeerde Staten om wijzigingsplannen vast te stellen voor de uitbreiding en nieuwvestiging van glastuinbouw- en paddenstoelenteeltbedrijven in de als zodanig aangeduide intensiverings- en reserveconcentratiegebieden ten behoeve van de herstructureringsopgave van de tuinbouw in de Bommelerwaard;

het wenselijk is beleidsregels vast te stellen over de wijze waarop Gedeputeerde Staten van Gelderland van hun bevoegdheid gebruik maken om deze wijzigingsplannen vast te stellen;

Gelet op:

artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUITEN:

vast te stellen de volgende Beleidsregels uitvoering herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard 2015.

Artikel 1 Begripsbepalingen
In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

a. anterieure overeenkomst: een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening;
b. basisbereidheid: de bereidheid van grondeigenaren om over te gaan tot realisering van de bestemming conform de verkavelingsschets;
c. basiskaarten: de kaarten die als bijlage 4 deel uitmaken van de planregels van het PIP;
d. dagelijks bestuur: het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard;
e. gebiedsproces*:* de voortzetting van het consultatieproces zoals beschreven in paragraaf 1.2 van de toelichting van het PIP, waarbij het gebiedsproces wordt benut om per intensiveringsgebied te komen tot een voorontwerp wijzigingsplan volgens optie A;
f. gebiedsdraagvlak: de mate van basisbereidheid binnen een intensiveringsgebied op basis waarvan het dagelijks bestuur vaststelt of de optimale benuttingsgraad van het gebied wordt behaald, blijkend uit intentieovereenkomsten en een bijbehorende verkavelingsschets;
g. intentieovereenkomst: de overeenkomst tussen een grondeigenaar en het PHTB ter voorbereiding van een later te sluiten anterieure overeenkomst;
h. optimale benuttingsgraad: het ter optimalisering van de teelt redelijkerwijs beschikbare uitgeefbare areaal per intensiveringsgebied, te bepalen door het dagelijks bestuur aan de hand van het PIP, de bestaande eigendomsposities en een nader onderzoek van het PHTB naar een realistisch te achten verkaveling.
i. kostenverhaal (anderszins) verzekerd: de invulling van de verplichting van het bevoegd gezag om bij de vaststelling van wijzigingsplannen, die tevens een bouwplan mogelijk maken, zorg te (laten) dragen dat de kosten conform de systematiek van Afdeling 6.4 Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening worden verhaald door middel van het sluiten van anterieure overeenkomsten of door middel van het vaststellen van een of meer exploitatieplannen.

j. optie A: een gebiedsdekkend wijzigingsplan dat bij recht bouwen toelaat ten behoeve van glastuinbouw, alsmede de aanleg van wegen en landschappelijk groen;
k. optie B: een wijzigingsplan dat uitsluitend gronden omvat waarvoor sprake is van een of meerdere tuinbouwinitiatieven en waaraan op perceelsniveau directe bouw- en gebruikstitels worden toegekend;
l. optie C: een wijzigingsplan dat uitsluitend de structurerende elementen omvat, bestaande uit gebiedsomzomend, landschappelijk groen of nieuwe ontsluitingswegen en andere verkeersmaatregelen, ook wel structurerend wijzigingsplan genoemd;
m. optie D: een wijzigingsplan bestaande uit optie C met een bestemming bij recht van de ten tijde van de vaststelling inpasbare tuinbouwinitiatieven, ook wel pragmatisch wijzigingsplan genoemd;
n. optie E:eindbeeld voor de situatie waarbij via optie C en D invulling wordt gegeven aan enig intensiverings- of reserveconcentratiegebied;
o. Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard: het openbaar lichaam Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard, ook wel afgekort tot PHTB;
p. PIP: het provinciaal inpassingsplan ‘Tuinbouw Bommelerwaard’, vastgesteld op 25 februari 2015, NL.IMRO.9925.IPBommelerwaard-VST1;
q. planregels: de planregels van het PIP;
r. tuinbouwsector: het Tuinbouwplatform Bommelerwaard en de ongeorganiseerde tuinders in de Bommelerwaard;
s. verkavelingsschets: een gebiedsdekkende schets ter concretisering van de desbetreffende Basiskaart, met daar op aangegeven de inrichtings- en verkavelingsgrenzen.

Artikel 2 Reikwijdte
Gedeputeerde Staten geven toepassing aan de wijzigingsbevoegdheden van artikel 28 van de planregels via de opties A tot en met D met inachtneming van de artikelen 3 en 4.

Artikel 3 Intensiveringsgebieden
1. Gedeputeerde Staten stellen voor alle intensiveringsgebieden een gebiedsdekkend wijzigingsplan vast volgens optie A, binnen een termijn van maximaal 18 maanden na het besluit tot vaststelling van deze beleidsregels, onder de voorwaarde dat het wettelijk verplichte kostenverhaal is verzekerd.
2. Indien het wettelijke kostenverhaal wordt verzekerd via een anterieure overeenkomst, wordt daarin ten minste het volgende vastgelegd:
   a. de bijdrage in de exploitatiekosten door de grondeigenaar;
   b. het betalingsmoment van en de zekerheidstellingen voor deze bijdrage te voldoen binnen 2 jaar na vastlegging van de anterieure overeenkomst of zoveel eerder als de omgevingsvergunning onherroepelijk wordt;
   c. dat in geval van bedrijfsverplaatsing waarbij Gedeputeerde Staten subsidie hebben toegekend, de gronden na sloop van de kassen van het verplaatste bedrijf niet meer bebouwd mogen worden met nieuwe kassen.

3. Gedeputeerde Staten winnen per afzonderlijk intensiveringsgebied het advies in van het dagelijks bestuur over het gebiedsdraagvlak en de mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarden om een wijzigingsplan volgens optie A vast te stellen.
4. Gedeputeerde Staten meten het gebiedsdraagvlak af aan de volgende bronnen:
   - de uitkomsten van het gebiedsproces;
   - de informatie van het PHTB over de optimale benuttingsgraad, de bestaande eigendomsposities en een realistisch te achten verkaveling;
   - de informatie van de gemeenten over de urgentie van de publieke doelen conform de basiskaarten;
   - de informatie van de tuinbouwsector over het aspect van de basisbereidheid.

5. De basisbereidheid wordt bij voorkeur aangetoond door een intentieovereenkomst tussen de individuele grondeigenaren en het PHTB, welke overeenkomst aan de zijde van de grondeigenaar ten minste de bereidheid bevat om mee te werken aan een gebiedsdekkend wijzigingsplan volgens optie A, inclusief de van toepassing zijnde verkavelingsschets en aan de zijde van het PHTB de bereidheid om onder de voorwaarden als bedoeld in onderdelen a en b van het tweede lid een anterieure overeenkomst te sluiten.
6. Onverlet de voorwaarde dat het wettelijke kostenverhaal is verzekerd, kunnen Gedeputeerde Staten afwijken van het eerste lid en optie D toepassen, indien het dagelijks bestuur na een periode van 9 maanden na de start van het proces als bedoeld in het tweede lid rapporteert dat in enig intensiveringsgebied geen gebiedsdraagvlak bestaat.
7. Onverlet de voorwaarde dat het wettelijke kostenverhaal is verzekerd, kunnen Gedeputeerde Staten afwijken van het eerste lid en optie C toepassen, al dan niet gecombineerd met optie D,

indien het dagelijks bestuur onderbouwd rapporteert dat het publieke doel van de leefbaarheid daar aanleiding toe geeft.

8. Onverlet de voorwaarde dat het wettelijke kostenverhaal is verzekerd, kunnen Gedeputeerde Staten afwijken van het eerste lid en optie B toepassen, indien het dagelijks bestuur rapporteert dat een onverkorte toepassing van het eerste lid, gelet op het individuele belang van een tuinder, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, waarbij moet zijn voldaan aan de volgende voorwaarden:
   a. het initiatief draagt aantoonbaar bij aan hetgeen het PIP verstaat onder de herstructureringsopgave tuinbouw Bommelerwaard; en
   b. het initiatief frustreert niet het belang van een logische en efficiënte verkaveling van het beschikbare areaal voor glastuinbouw en paddenstoelenteeltbedrijven.

9. Voor de gronden die na de toepassing van het zesde tot en met achtste lid niet zijn opgenomen in een wijzigingsplan voorzien Gedeputeerde Staten hetzij via optie B, hetzij via optie D in het eindbeeld conform optie E, waarbij het streven erop is gericht om de bestuurlijke lasten te minimaliseren onder meer door samenvoeging van meerdere individuele initiatieven tot één wijzigingsplan.

Artikel 4 Reserveconcentratiegebieden
Voor de reserveconcentratiegebieden stellen Gedeputeerde Staten een wijzigingsplan vast conform optie D danwel optie B, indien het dagelijks bestuur rapporteert dat:

- door de initiatienemer genoegzaam is aangetoond dat de ontwikkeling niet realiseerbaar is binnen de door het dagelijks bestuur opgestelde verkavelingsschetsen voor de intensiveringsgebieden;
- met het initiatief een aantoonbare meerwaarde wordt bereikt ten opzichte van hetgeen het PIP verstaat onder de herstructureringsopgave tuinbouw Bommelerwaard; en
- het wettelijke kostenverhaal is verzekerd.

Artikel 5 Evaluatie
Gedeputeerde Staten evalueren deze beleidsregels na een periode van 12 maanden na de vaststelling op basis van een rapportage door het dagelijks bestuur.

Artikel 6 Citeertitel
Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als: Beleidsregels uitvoering herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard 2015.

Artikel 7 Inwerkingtreding
Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin het wordt geplaatst.

Gedeputeerde Staten van Gelderland, 25 augustus 2015.

Toelichting

Motivering
Het PIP legt de uitvoering van de herstructurering in handen van Gedeputeerde Staten. Via het stelsel van wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden hebben Gedeputeerde Staten een ruime beleidsvrijheid over het proces van de herstructurering en de vorm en inhoud van de wijzigingsplannen. In het belang van de rechtszekerheid van de gebiedspartijen leggen Gedeputeerde Staten in deze beleidsregels vast hoe zij van die bestuurlijke vrijheid gebruik maken. De beleidsregels zijn een richtlijn in handen van Gedeputeerde Staten, waarmee zij in staat zijn om – gegeven de locatiespecifieke situatie – het meest geschikte type wijzigingsplan vast te stellen, inclusief het bijbehorende totstandkomingsproces. Voor de besluitvorming over de vaststelling van de wijzigingsplannen en andere besluiten heeft dit tot gevolg dat Gedeputeerde Staten ter motivering van een concreet besluit kunnen volstaan met een verwijzing naar de beleidsregel (art. 4:82 Awb). Een ander gevolg is dat Gedeputeerde Staten gehouden zijn de beleidsregels toe te passen, tenzij het toepassen wegens bijzondere omstandigheden onevenredig nadelig is voor belanghebbenden (art. 4:84 Awb).

In deze beleidsregels komt een adviesrol toe aan het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling Projectbureau Herstructurering Bommelerwaard.

Voorwaarden uitbreiding en nieuwvestiging
Het PIP bevat diverse regelingen waarmee Gedeputeerde Staten de herstructurering kunnen realiseren. De kernbepalingen zijn opgenomen in artikel 28, dat de voorwaarden bevat voor de uitbreiding en nieuwvestiging van glastuinbouw- en paddenstoelenteeltbedrijven in intensiverings- en reserveconcentratiegebieden. De betreffende kernbepalingen zijn hierna zijn weergegeven:

28.2 Intensiveringsgebied

28.2.1 Nieuwvestiging en/of uitbreiding van glastuinbouw of paddenstoelenteelt (Intensivering)

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van het realiseren of uitbreiden van één of meer glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven met bijbehorende bedrijfswoningen ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - intensiveringsgebied', mits de wijziging bijdraagt aan de herstructureringsopgave tuinbouw Bommelerwaard en onder de voorwaarde dat:

a. het initiatief rechtstreeks is te herleiden tot een glastuinbouwbedrijf uit de Bommelerwaard;

b. het belang van een logische en efficiënte verkaveling van het beschikbare areaal voor glastuinbouw en paddenstoelenteeltbedrijven in acht wordt genomen;

c. de eisen met betrekking tot de waterhuishouding in acht worden genomen;

d. het wijzigingsplan wordt opgesteld overeenkomstig:

1. de van deze regels deel uitmakende Bijlage 4 Basiskaarten;

2. de van deze regels deel uitmakende Bijlage 2 Landschappelijke inpassing;

e. wanneer een bedrijfswoning als gevolg van de herstructurering niet meer als zodanig wordt gebruikt, deze bedrijfswoning de herstructureringsopgave niet belemmert en de afstand tussen woning en glasopstanden minimaal 14 m bedraagt, deze bedrijfswoning kan worden voorzien van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - voormalig agrarische bedrijfswoning' met als voorwaarde dat voldaan moet worden aan het gestelde ten aanzien van voormalige agrarische bedrijfswoningen in artikel 4;

f. omtrent het gestelde in sublid 28.2.1 onder c en d advies wordt gevraagd aan de gemeenten en het waterschap;

[....]

28.3 reserveconcentratiegebied

28.3.1 Nieuwvestiging en/of uitbreiding van glastuinbouw of paddenstoelenteelt (Reserve)

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van het realiseren of uitbreiden van één of meer glastuinbouw- en/of paddenstoelenteeltbedrijven met bijbehorende bedrijfswoningen ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - reserveconcentratiegebied', onder de voorwaarde dat:

a. het initiatief om bedrijfseconomische, ruimtelijke en/of landschappelijke redenen aantoonbaar niet realiseerbaar is op gronden ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - intensiveringsgebied', met dien verstande dat deze beperking niet geldt voor uitbreiding van een bestaand glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijf;

b. het initiatief rechtstreeks is te herleiden tot een glastuinbouwbedrijf uit de Bommelerwaard;

c. het belang van een logische en efficiënte verkaveling van het beschikbare areaal voor glastuinbouw en paddenstoelenteeltbedrijven in acht wordt genomen;

d. de eisen met betrekking tot de waterhuishouding in acht worden genomen;

e. de wijziging bijdraagt aan de herstructureringsopgave tuinbouw Bommelerwaard en onder de voorwaarde dat het wijzigingsplan wordt opgesteld overeenkomstig:

1. de van deze regels deel uitmakende Bijlage 4 Basiskaarten;

2. de van deze regels deel uitmakende Bijlage 2 Landschappelijke inpassing;

f. omtrent het gestelde in sublid 28.3.1 onder c en d advies wordt gevraagd aan de gemeenten en het waterschap;

g. indien niet kan worden voldaan aan de eisen van landschappelijke inpassing zoals genoemd in sublid 28.3.1 onder f sub 2, mag hiervan worden afgeweken indien aangetoond kan worden middels een onderbouwde landschappelijke inpassing dat de gewenste landschappelijke kwaliteit op een andere wijze kan worden behaald;

[....]

Wijzigingsplannen
De toepassing van deze wijzigingsbevoegdheden kan uitmonden in de 5 plantypes (A tot en met E) die zijn beschreven in bijlage 1.

Centrale opgave voor de beleidsregels
Elk van de in de tabel beschreven opties moet worden gerelateerd aan de mate waarin de herstructureringdoelen worden gediend. In het algemeen kan worden gesteld dat optie A vanuit die benadering het ideaaltype is. In dat model komen alle herstructureringsdoelen tot hun recht en vindt in één enkele procedure de omzetting naar rechtstreekse bouw- en gebruikstitels plaats. Optie B is in dat licht de minst te prefereren optie. Zij dient slechts het belang van een of enkele individuele initiatieven. Van een integrale afweging van de herstructureringsdoelen is daarbij geen sprake. Optie C is de variant die zich richt op de publieke doelen van de herstructurering, in die zin dat de publieke doelen op z'n minst vooruitlopen op de tuindersbelangen.

De wijzigingsbevoegdheden van artikel 28 zijn aan voorwaarden verbonden. Deze kunnen worden onderscheiden in *leidende* en op*volgende* voorwaarden. De *leidende* voorwaarden hebben betrekking op **'wat, waar en wanneer?**' De *opvolgende* voorwaarden komen aan bod nadat de leidende voorwaarden zijn toegepast: als eenmaal bepaald is waar, wanneer, welk type wijzigingsplan aan de orde is, moet worden bepaald **'hoe'** het wijzigingsplan dient te worden vormgegeven.

Voor deze beleidsregels wordt uitsluitend ingegaan op de *leidende* voorwaarden. Die *leidende* voorwaarden zijn de volgende:

a) Het initiatief is rechtstreeks te herleiden tot een glastuinbouwbedrijf uit de Bommelerwaard;
b) De wijziging moet bijdragen aan de *herstructureringsopgave tuinbouw Bommelerwaard,* waaronder wordt verstaan:
   - het bieden van economische toekomstmogelijkheden aan de glastuinbouw en de paddenstoelenteelt in de vorm van volwaardige bedrijfsvestigingen, dan wel volwaardige glastuinbouwontwikkelingen;
   - het versterken van de leefbaarheid;
   - het versterken van de bestaande ruimtelijke en landschappelijke kwaliteiten;

Deze voorwaarde benadrukt het belang van het integrale karakter van de herstructurering. Het wijzigingsinstrument moet (uiteindelijk) alle doelen behartigen zoals opgenomen in de Basiskaarten.

c)Het belang van een logische en efficiënte verkaveling van het beschikbare areaal voor glastuinbouw en paddenstoelenteeltbedrijven moet in acht worden genomen;

Deze voorwaarde richt zich op het schaarse karakter van het tuinbouwareaal. Was dit in het vorige regime nog ongebreideld, dan is dit in het PIP teruggebracht tot concreet begrensde gebieden. De heruitgifte van bouwrechten moet waarborgen dat de beschikbare gronden optimaal worden ingezet voor de glastuinbouw- en paddenstoelensector.

d)De infrastructuur moet berekend zijn op het verkeersaanbod met inbegrip van de vergroting van de verkeersaantrekkende werking die van de wijziging uitgaat; het initiatief is om bedrijfseconomische, ruimtelijke en/of landschappelijke redenen aantoonbaar niet realiseerbaar op gronden ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - intensiveringsgebied', met dien verstande dat deze beperking niet geldt voor uitbreiding van een bestaand glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijf;

Deze voorwaarde richt zich op het voorkomen dat verkeersonveilige situaties ontstaan danwel onopgelost blijven.

Het vorenstaande leidt tot een totstandkomingsproces waarin het dagelijks bestuur adviseert welke intensiveringsgebieden in aanmerking komen voor een gebiedsdekkend wijzigingsplan conform optie A. Binnen een termijn van 9 maanden moet deze stap worden afgerond en wel door het vaststellen van een verkavelingsschets en het afsluiten van de nodige anterieure overeenkomsten. Het dagelijks bestuur beoordeelt het niveau van het gebiedsdraagvlak per intensiveringsgebied. Drie redenen aanleiding zijn om optie A te verlaten:

1. Gebiedsdraagvlak is niet realistisch (optie B is dan niet aan de orde, omdat dat een bonus op niet-meewerken aan optie A zou zetten);
2. De publieke doelen moeten met voorrang worden gediend (optie D kan aan de orde zijn);
3. Er is sprake van een onbillijkheid van overwegende aard die tot afwijkend handelen noodzaakt (optie B kan aan de orde zijn).

Indien het uitgangspunt van optie A moet worden verlaten, ontstaat een situatie waarbij intensiveringsgebieden deels wel en deels niet in een wijzigingsplan zijn opgenomen. Voor die laatstbedoelde gronden zal alsnog in het eindbeeld van optie E moeten zijn voorzien. Toepassing van optie B ligt daarbij het meest voor de hand. Ter voorkoming van een veelheid aan perceelsgerichte wijzigingsplannen, kan er voor worden gekozen om initiatieven ‘op te bossen’ zodat via een gering aantal wijzigingsprocedures in het eindbeeld wordt voorzien.

Voor de reserveconcentratiegebieden worden op maat gemaakte wijzigingsplannen vastgesteld conform optie B. Voorwaarde is dat toetsing aan de Verkavelingsschetsen kan plaatsvinden inzake de vestigingsmogelijkheden in intensiveringsgebied.

In bijlage 2 is een stroomschema opgenomen voor het proces van de wijzigingsplannen.

Gedeputeerde Staten voornoemd

Gegeven te Arnhem, 25 augustus 2015 - zaaknummer 2015-007385

Gedeputeerde Staten van Gelderland

C.G.A. Cornielje - Commissaris van de Koning

P.G.G. Hilhorst - secretaris